

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการต่อต้าน การทุจริตของภาครัฐและแนวทางแก้ไข

ในปัจจุบันมาตรการในการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทยได้มีหน่วยงานที่ดำเนินการในลักษณะเดียวกันหลายหน่วยงาน โดยอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ จึงเป็นปัญหาในการดำเนินการในทางปฏิบัติเนื่องจากแต่ละหน่วยงานก็ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้จึงเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ และในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลก็ไม่ต่อเนื่องกันเพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง จึงเกิดข้อขัดข้องบางประการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย กระบวนการทางกฎหมาย การใช้สิทธิร้องเรียนกล่าวหา และการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ โดยที่กฎหมายจะกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ไว้ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ จึงทำให้พบปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

#### 4.1 ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐและแนวทางแก้ไข

4.1.1 ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐ

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ก็ได้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตของภาครัฐ คือคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เองทำให้ประเทศไทยได้มีองค์กรอิสระในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจังและปรากฏว่าได้มีการร้องเรียนกล่าวหาว่ามีผู้กระทำความผิด กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบจำนวนมากจนกระทั่งก่อให้เกิดการดำเนินการในการไต่สวนกล่าวหาและมีคดีค้างจำนวนมากจนได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเพื่อให้การดำเนินการที่รวดเร็วขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาเป็นการเฉพาะกลุ่มมากขึ้นและในการดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่งก็เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 19 ที่เป็นสาระสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามหมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวญผิดปกติ ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศ โดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

ในเวลาต่อมา ก็ได้มีพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ กล่าวคือ โดยที่รัฐบาลมีนโยบายสำคัญและ

เร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการในส่วนของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ การไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้พิพากษาและตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล รัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระจากการควบคุมหรือกำกับของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นสาระสำคัญ ได้แก่ ประสานงานและให้ความร่วมมือกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตจัดให้มีหรือให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ให้สำนักงานหรือและทำความตกลงร่วมกันกับสำนักงาน ป.ป.ช.

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. และมีพระราชบัญญัติที่กำกับ ดูแล ข้าราชการพลเรือนเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือสำนักงาน ก.พ. อยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี

ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่ง ก.พ. มีหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนในกระทรวงและกรม ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยถ้ามีการกระทำผิดวินัยของข้าราชการพลเรือนกรณีกระทำการทุจริตไว้ตามมาตรา 85 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีโทษไล่ออกหรือปลดออก อย่างไรก็ตาม ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นอีกหลายหน่วยงาน ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม องค์การศาล คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละหน่วยงานก็มีส่วนสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

จากข้อกฎหมายที่เป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ในการศึกษาพบว่าการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นหน่วยงานกลางของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 19 (14) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเป็นหน่วยงานกลางไว้ว่า ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศ โดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการด้านต่างประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) ไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางเพื่อความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตภายในประเทศ ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นหน่วยงานกลางเพื่อต่อต้านการทุจริตของภาครัฐภายในประเทศ ทำให้ไม่สามารถเป็นศูนย์กลางความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบภายในประเทศได้ ซึ่งปัจจุบันในทางปฏิบัติเป็นเพียงการขอความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐเพื่อดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อาจได้รับความร่วมมือบ้าง ไม่ได้ได้รับความร่วมมือบ้างขึ้นอยู่กับหน่วยงานแต่หน่วยงานจะ

ให้ความร่วมมือหรือไม่ จึงไม่สามารถบูรณาการเพื่อให้การดำเนินการเป็นเอกภาพได้ และตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการได้สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ท. อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาล เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่อยู่ในกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาลจึงไม่เป็นหน่วยงานอิสระที่จะเป็นหน่วยงานกลางอย่างแท้จริงได้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย กรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบไว้ในหมวด 6 และหมวด 7 แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดให้ ก.พ. เป็นหน่วยงานกลางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้

จะเห็นได้ว่า เกี่ยวกับการทุจริตของภาครัฐในประเทศไทยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะมีภารกิจ หรืออำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันไป โดยอาศัยกฎหมายหลายฉบับ บางหน่วยงานก็จะทำหน้าที่เกี่ยวข้องกัน ตามแต่บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดไว้ เช่น เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นกรรมการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยตำแหน่ง บางหน่วยงานก็ทำหน้าที่คล้ายกัน เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่ในการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งทั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่างก็มีหน้าที่ในการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมเหมือนกัน และนอกจากนี้ยังมีความคล้ายกัน ในเรื่องการดำเนินการกับผู้กระทำความผิด เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว กับการดำเนินการกรณีมีการทุจริตและประพฤติมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญาอีกด้วย ซึ่งจะต้องถูกดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมจนกระทั่งถึงการวินิจฉัยคดีโดยศาลยุติธรรม ถ้าหากหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ได้มาบูรณาการงานร่วมกันในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐ โดยอาศัยหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจใด ๆ มีศูนย์กลางในการดำเนินงานในการต่อต้านการทุจริตทั้งภายในประเทศและการประสานความร่วมมือกับต่างประเทศ เพื่อให้การดำเนินการต่อต้านการทุจริตเป็นไปในทางเดียวกัน ก็น่าจะแก้ปัญหาการทุจริตของภาครัฐในประเทศไทยได้

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ในการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่ผู้เขียนที่มีหน้าที่ในการพิจารณาทำความเข้าใจเรื่องร้องเรียนกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ พบว่าในการกระทำความผิดที่มีมูลเหตุกรณีเดียวกันและผู้ร้องคนเดียวกัน มักจะส่งเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเรื่องเดียวกันนี้ ร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตเกือบทุกหน่วยงานตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็จะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งเป็นการดำเนินการตรวจสอบที่ซ้ำซ้อนกัน เป็นการสิ้นเปลืองเวลา และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ จึงน่าจะมีเพียงหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกรณีดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินการมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

จากทฤษฎีนิติรัฐ ซึ่งนิติรัฐเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครองว่าเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนสามารถไปสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำ หรือเปลี่ยนแปลง หรือให้เลิกใช้การกระทำนั้น ๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้เพราะฉะนั้น ระบบนิติรัฐจึงเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมืองและวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อที่จะให้นิติรัฐเป็นความจริงขึ้นมาได้ ก็มีความจำเป็นที่ประชาชนต้องสามารถดำเนินคดีกับการกระทำของรัฐทุกประเภทที่มิชอบและที่ทำให้ปัจเจกชนเสียหาย และในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของภาครัฐ เป็นกระบวนการหนึ่งในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่แบ่งออกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ได้แก่ การควบคุมภายใน และการควบคุมภายนอก เมื่อการควบคุมภายใน ได้แก่ การควบคุมบังคับบัญชา และการกำกับดูแล ที่เกิดขึ้นในส่วนราชการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงต้องนำการควบคุมภายนอกมาใช้ ในรูปแบบขององค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองให้ดำเนินไปโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากมีการร้องเรียนกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ผู้ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบกรณีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบดังกล่าว จะต้องดำเนินการตรวจสอบตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป เพื่อตรวจสอบว่ามีการกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือไม่ ที่กล่าวมาจึงเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หน่วยงานที่จะต้องใช้ในการตรวจสอบดังกล่าว จะต้องเป็นหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานกลาง มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรใด ๆ ได้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำข้อเท็จจริงมาเปรียบเทียบกับหลักการตามทฤษฎีที่เกี่ยวข้องแล้ว การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของภาครัฐก็เป็นภารกิจหนึ่งของรัฐที่เป็นนิติรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใด ๆ ในกิจกรรมของฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต หากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการทุจริตหรือ

ประพตติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ ก็จะถูกตรวจสอบโดยองค์กรของรัฐ ที่มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง โดยจะไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และที่เป็นปัญหาก็คือ กฎหมายมิได้บัญญัติให้องค์กรใด องค์กรหนึ่ง ที่มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นหน่วยงานกลางเพื่อความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริต ภายในประเทศที่จะตรวจสอบการทุจริต มีเพียงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้ว่า ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือ ระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ส่วนสำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ดำเนินการภายใต้อำนาจของรัฐบาล เนื่องจากเป็น หน่วยงานที่อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาลจึงไม่เป็นหน่วยงาน อิสระที่จะเป็นกลางได้ตามอนุสัญญาฯระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ซึ่งจาก ข้อเท็จจริงในการรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมาแล้ว ในการดำเนินการตรวจสอบข้อร้องเรียนในกรณี เดียวกันก็น่าจะมีหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม อีกทั้งยังประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายอีกด้วย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจากข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับทฤษฎีหลักการ ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองแล้ว พบว่าในการ ดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2 ) พ.ศ. 2554) และ การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมถึงสำนักงาน ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการ ของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ขัดกับหลักการตามทฤษฎีของ นิติรัฐและหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ที่ได้กำหนดให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมาย การกระทำของฝ่าย ปกครองจะต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อ ต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 และอนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต กำหนดให้หน่วยงานที่ตรวจสอบการทุจริตจะต้องเป็นหน่วยงานอิสระปราศจากการแทรกแซงใด ๆ และเป็นหน่วยงานกลาง เนื่องจากหน่วยงานทั้งสองดังกล่าว กฎหมายไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานใด เป็นหน่วยงานกลางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในการเป็นหน่วยงานกลางเพื่อความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อที่จะทำให้ประเทศไทย มีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของชาวต่างชาติ ซึ่งขัดกับหลักการของอนุสัญญาฯระหว่างประเทศ เพื่อต่อต้านการทุจริตอีกด้วย จึงทำให้ดัชนีชี้วัดความโปร่งใสของประเทศไทย มีคะแนนที่ต่ำ มาโดยตลอด

จะเห็นได้ว่า ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐ ทำให้มีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกันจนเกิดเป็นช่องว่างของกฎหมายทำให้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบไม่ได้รับการแก้ไข จึงทำให้ดัชนีชี้วัดความโปร่งใสของประเทศไทย มีคะแนนที่ต่ำมาโดยตลอด ส่งผลให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีเกี่ยวกับการทุจริตหรือการคอร์รัปชันในประเทศไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้น มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย จึงยังไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐและหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต

4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เนื่องจากปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐ เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกัน จากการใช้หลายหน่วยงานที่กฎหมายได้ให้อำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ โดยเห็นควรให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเป็นศูนย์กลางในการบูรณาการงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐภายในประเทศและการประสานงานเกี่ยวกับการทุจริตระหว่างประเทศ ที่มีความเป็นหน่วยงานกลางในการต่อต้านการทุจริต

จากการศึกษาเขตปกครองพิเศษฮ่องกงก็เคยประสบกับปัญหาการทุจริตมาก่อน ในการเตรียมการเพื่อร่วมชาติกับประเทศจีนใน ปี 1997 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน ได้ออกกฎหมาย Hong Kong Basic Law ในปี 1990 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านคอร์รัปชัน ซึ่งคอร์รัปชัน จะแตกต่างจากความผิดอื่น ๆ กล่าวคือคอร์รัปชันมักจะทำให้ทั้งผู้ให้และผู้รับเกิดความพึงพอใจ ดังนั้นการสืบสวนสอบสวนจึงทำได้ยาก และพิสูจน์ในชั้นศาลได้ยาก อย่างไรก็ตามประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นเหยื่อโดยตรงขององค์การคอร์รัปชัน

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงได้มีการก่อตั้ง The Independent Commission Against Corruption (ICAC) มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นให้กวาดล้างคอร์รัปชัน ซึ่งมีอยู่ภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้น ICAC จึงได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายให้สอบสวนและผู้นำผู้ประพฤติผิดมาพิจารณา ภายใต้กฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง 3 ประการ คือ

1. กฎหมายคณะกรรมการต่อต้านคอร์รัปชัน
  2. กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการให้และการรับสินบน
  3. กฎหมายเกี่ยวกับการคอร์รัปชันและการทำผิดกฎหมายการเลือกตั้ง
- พันธกิจและโครงสร้าง ของ ICAC

ICAC ได้รวมพันธกิจ คือด้วยความร่วมมือกับชุมชน ICAC มีพันธะผูกพัน ที่จะต่อสู้คอร์รัปชันด้วยหารบังคับใช้กฎหมายนี้มีประสิทธิภาพ การศึกษาและการป้องกันเพื่อให้ฮ่องกงมีความยุติธรรมมั่นคงและมั่นคงมาตรฐานการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ ICAC มีพันธะผูกพันที่จะดำเนินการให้บรรลุมาตรฐานการปฏิบัติงาน ได้แก่ สนองตอบต่อการแจ้งเรื่องคอร์รัปชันภายใน 24 ชั่วโมง สนองตอบต่อเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับคอร์รัปชันภายใน 2 วันทำการ สนองตอบเรื่อง การป้องกันคอร์รัปชันภายใน 2 วันทำการ สนองตอบต่อคำขอรับบริการด้านการศึกษาเรื่องการต่อต้านคอร์รัปชันหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องภายใน 2 วันทำการ โครงสร้างของ ICAC ในปัจจุบัน ICAC มีผู้ปฏิบัติงานประมาณ 1200 คน โดยส่วนใหญ่มีสัญชาติว่าจ้าง และเจ้าหน้าที่เกินกว่าครึ่งหนึ่งทำงานมากกว่า 10 ปี การดำเนินงานของ ICAC แบ่งเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายป้องกันการคอร์รัปชัน และฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ แนวทางการดำเนินการ โดยเน้น 3 ส่วนนี้มีความสำคัญเท่ากับการลงโทษผู้กระทำผิด และการต่อต้านคอร์รัปชันจนได้ผล ก็เมื่อทัศนคติของประชาชนต่อสินบนเปลี่ยนไป กลยุทธ์ดังกล่าวนี้ได้พิสูจน์แล้วว่า ได้ผลดีและผู้คนใช้เป็นกลยุทธ์หลักของหน่วยงาน จนถึงปัจจุบัน นอกจากทั้งสามฝ่ายจะดำเนินการเป็นอิสระต่อกันแล้วจะมีหน่วยงานบริการทั่วไป ดำเนินการด้านธุรการเป็น ฝ่ายสนับสนุนกิจกรรมหลักของหน่วยงาน อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดทั้งสามฝ่าย ได้มีการเชื่อมโยงและสร้างเสริมผลการปฏิบัติงานซึ่งกันและกัน ฝ่ายปฏิบัติการทำหน้าที่ รับผิดชอบและสอบสวนการกล่าวหาเรื่องคอร์รัปชัน ฝ่ายป้องกันการคอร์รัปชัน ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติและกระบวนการทำงานของหน่วยงานราชการและองค์การของรัฐ เพื่อลดโอกาสการคอร์รัปชัน และให้คำแนะนำในการป้องกันคอร์รัปชันแก่หน่วยงานเอกชนตามที่ได้รับคำร้องขอ โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายและถือเป็นความลับ ฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ ให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องผลร้ายของการคอร์รัปชันและเปิดให้ประชาชนเป็นผู้สนับสนุนการต่อต้านคอร์รัปชัน

นอกจากการแบ่งส่วนงานดังกล่าวนี้แล้ว ICAC ยังได้จัดตั้งสำนักงานสาขาตามชุมชนต่าง ๆ 7 สาขา เช่นที่ เกาลูน มาเก๊า และ Wanchai เพื่อให้เป็นการเข้าถึงประชาชน มีการพบปะพูดคุย ถามตอบและรับฟังข้อมูลย้อนกลับและร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างชุมชนกับหน่วยงาน เป็นการสร้างเครือข่ายด้วยการติดต่อกับ โรงเรียน องค์กรท้องถิ่น และห้างร้านเหมือนหน่วยงานธุรกิจโดยให้กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ทำการให้การศึกษาต่อประชาชนในแต่ละปี

ICAC จะจัดกิจกรรมสำหรับท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งการสัมมนา นิทรรศการ มีเกมส์สำหรับเด็ก นอกจากนี้ยังรับเชิญไปบรรยายตามหน่วยงานต่าง ๆ อีกด้วย โดยเนื้อหาการบรรยายจะเน้นให้องค์กรของรัฐเรื่องการคอร์รัปชัน เช่น ปรากฏหมายคอร์รัปชันคืออะไร และเน้นให้ประชาชนป้องกันผลประโยชน์ของตนเองภายใต้กรอบกฎหมาย รวมทั้งให้ทราบว่าสามารถทำอะไรได้และทำอะไรไม่ได้ อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติงาน ICAC ไม่ได้เน้นการบรรยายแต่เพียงอย่างเดียว แต่ได้สร้างผลิตภัณฑ์เพื่อการสื่อสารหลายประการ โดยมีหน่วยงานย่อยภายใต้กลุ่มนั้นของฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ ดูแลด้วย Mass Media and Design และ Education and Product Development โดยกลุ่มงานจะสร้างแนวคิด และ subcontract ให้บริษัทเอกชนมืออาชีพเป็นผู้ผลิต One Themes ที่หน่วยงานกำหนดการดำเนินการสำหรับทางราชการ

ประเทศไต้หวัน ให้ความสำคัญกับกลไกการควบคุมและตรวจสอบ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตประพัตติมิชอบขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากการแยกอำนาจอริปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐ ออกเป็น 5 สภา คือ สภาบริหาร (The Executive Yuan) สภานิติบัญญัติ (The Legislative Yuan) สภาตุลาการ (The Judicial Yuan) สภาตรวจสอบและคัดเลือก (The Examination Yuan) และสภาควบคุม (The Control Yuan) ซึ่งสภาควบคุม เป็นหน่วยงานกลางที่เป็นฝ่ายควบคุมสูงสุดของชาติ มีสิทธิในการให้ความคิดเห็นในการให้พิจารณาความผิดของข้าราชการ การว่ากล่าวตักเตือน การลงโทษ และการตรวจสอบบัญชี สภาควบคุมมีอำนาจเป็นลำดับที่ 2 ของอำนาจการปกครองของไต้หวันที่สืบทอดกันมา 2 สภา (อีกสภาหนึ่งคือสภาตรวจสอบและคัดเลือก) ซึ่งถูกผสมผสานเข้ากับสภาบริหารสภานิติบัญญัติ สภาตุลาการของระบอบประชาธิปไตยทางตะวันตกในระบบการปกครองทั้ง 5 อำนาจแห่งสภา สภาควบคุมนี้จะประชุมกันเดือนละครั้ง และมีกระทรวงตรวจสอบ (Ministry of Audit) เป็นองค์กรย่อยของสภา

จากการศึกษาอนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต ค.ศ. 1999 ข้อ 29 ได้กำหนดเกี่ยวกับหน่วยงานกลางไว้ดังนี้

1. ประเทศภาคีพึงกำหนดให้มีหน่วยงานกลางหนึ่งหน่วยงาน หรือในกรณีที่เหมาะสมอาจเป็นหลายหน่วยงาน โดยให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งและตอบคำร้องขอที่เป็นไปตามบทบัญญัติในภาคนี้ รวมทั้งให้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการจัดการให้เป็นไปตามคำร้องขอหรือส่งคำร้องขอนั้นต่อไปให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการนั้น

2. ประเทศภาคีแต่ละประเทศ ในเวลาที่ได้ลงนามเป็นภาคีหรือเมื่อยื่นเอกสารหลักฐานของการให้สัตยาบัน การยอมรับ การเห็นชอบหรือการภาคยานุวัตินั้น พึงแจ้งเลขานุการสภายุโรปให้ทราบถึงรายชื่อและที่ตั้งของหน่วยงานกลางดังกล่าวในวรรค 1 ข้างต้นนั้น

อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 6 ได้กำหนดหน่วยงานด้านการป้องกันและต่อต้านการทุจริตไว้ดังนี้

1. ประเทศภาคีแต่ละประเทศ พึงดำเนินการให้เกิดความแน่นอนว่าให้มีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ป้องกันการทุจริต ตามที่สมควรและสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้น โดยวิธีการอันใดก็ได้แก่

(ก) ดำเนินนโยบายดังระบุไว้ในข้อ 5 ของอนุสัญญานี้ และในกรณีที่เหมาะสม ควบคุมดูแล และประสานการดำเนินนโยบายดังกล่าว

(ข) เพิ่มพูนและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต

2. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงยินยอมให้หน่วยงานดังกล่าวในวรรค 1 ของข้อนี้ มีความเป็นอิสระตามความจำเป็น โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้น เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดจากการแทรกแซงโดยอิทธิพลที่มีขอบใด ๆ และควรมีการจัดไว้ให้ซึ่งทรัพยากรที่จำเป็นและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญตลอดจนการฝึกอบรมบุคลากรดังกล่าวเพื่อการปฏิบัติหน้าที่นั้น

3. ให้ประเทศภาคีแต่ละประเทศแจ้งไปให้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้ทราบถึงชื่อและที่ตั้งของหน่วยงานซึ่งอาจช่วยเหลือประเทศภาคีประเทศอื่น ๆ ในการพัฒนาและดำเนินการเฉพาะเพื่อการป้องกันการทุจริตนั้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประเทศไทยกับหลักกฎหมายของต่างประเทศพบว่า ได้เห็นและส่องประกายได้มีองค์กรเฉพาะเพียงองค์กรเดียวที่ได้ดำเนินการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้ผลเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ซึ่งองค์กรเฉพาะดังกล่าวสามารถที่จะขอความร่วมมือ หรือ ขอสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นได้ด้วยการร้องขอตามความจำเป็น เพื่อให้การทำงานที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งอนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริตและอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริตได้กำหนดให้มีหน่วยงานกลางมีความเป็นอิสระตามความจำเป็น โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้น เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดจากการแทรกแซงโดยอิทธิพลที่มีขอบใด ๆ

จากทฤษฎีตามหลักความชอบด้วยกฎหมายในนิติรัฐ การกระทำของรัฐทุกอย่างจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจหรืออธิบายด้วยกฎหมายได้ รัฐจะต้องผูกพันกับกฎหมายและใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย นิติรัฐมีเป้าหมายในการกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐและอำนาจปกครองเพื่อประโยชน์แก่เสรีภาพของปัจเจกชน เป็นสังคมที่ปกครองโดยกฎหมาย ดังนั้น ในการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริต จะต้องอาศัยหลักความชอบด้วยกฎหมายในนิติรัฐที่เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อใช้บังคับกับปัจเจกชน เพื่อใช้ในการตรวจสอบอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั้งหลายได้ปฏิบัติตามกฎหมาย และมีหน่วยงานกลางที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นมาตรการในการต่อต้านการทุจริต และสอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศด้วย

สรุปได้ว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตขององค์กรภาครัฐ จากการศึกษาในครั้งนี้ จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเป็นศูนย์กลางในการบูรณาการงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐภายในประเทศและการประสานงานในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตระหว่างประเทศ

#### 4.2 ปัญหาคอร์รัปชันการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐและแนวทางแก้ไข

4.2.1 ปัญหาคอร์รัปชันการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ

ในปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐที่มีอยู่พบปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ ซึ่งในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวมีขั้นตอนกระบวนการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจไว้มีเพียงจำกัดในบางเรื่อง จึงไม่สามารถดำเนินการเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและเกิดประสิทธิภาพได้ แต่กฎหมายได้กำหนดให้ต้องอาศัยอำนาจขององค์กรอื่น เช่น องค์กรศาล เพื่อใช้อำนาจศาลในการออกหมายยึดหรืออายัดเอกสารหรือทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริต รวมถึงการพิจารณาวินิจฉัยในการริบทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตให้ตกเป็นของแผ่นดิน เป็นต้น

จากการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 25 (2) ได้กำหนดการดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสารทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ และมาตรา 78 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่าทรัพย์สินรายได้ของผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือชุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว

เมื่อพิจารณาพบว่า กฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจขอศาลที่มีเขตอำนาจให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริงได้ เฉพาะกรณีตรวจสอบพบว่าทรัพย์สินรายได้ของผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือชุกซ่อนทรัพย์สิน ซึ่งกฎหมายก็ได้ให้อำนาจกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว ถ้าหากว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ได้กำหนดวิธีการในการเฝ้าระวังหรือการตรวจสอบทางธนาคารเกี่ยวกับเส้นทางการเงินที่จะต้องมีการแจ้งเตือนก่อนการกระทำผิด หรือติดตามเส้นทางการเงินที่กระทำผิดแล้วทั้งภายในและภายนอกประเทศไว้ รวมทั้งการติดตามหลักฐานทางบัญชีของหน่วยงานของรัฐ โดยปล่อยให้มีการทำบัญชีเทียม ทำให้ยากต่อการนำทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดมาคืนแก่รัฐ เช่น กรณีนายวีระชาติ ศรีบุญมา ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายและคดี ธนาคารแห่งประเทศไทย เปิดเผยว่า จากสถิติคดีอาญาที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ร้องทุกข์กล่าวโทษจากอดีตมาเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2551 พบว่ามีคดีทุจริตธนาคารพาณิชย์ 30 คดี มูลค่า 4.69 หมื่นล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้คดีถึงที่สุดแล้ว 6 คดี อยู่ในชั้นอุทธรณ์ 2 คดี และในชั้นศาล 22 คดี ซึ่งในจำนวนนี้เป็นคดีทุจริตธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ (บีบีซี) ซึ่งมีมูลค่าความเสียหาย 2 หมื่นล้านบาท ล่าสุดในการติดตามทรัพย์สินคืนมาได้แล้ว 1,537 ล้านบาท ขณะนี้มีปัญหาอยู่ว่าการติดตามทรัพย์สินยังทำได้น้อย โดยเฉพาะทรัพย์สินที่ไปเกี่ยวข้องกับหรืออยู่ในต่างประเทศ จึงต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

จากการศึกษาพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 18 (1) และ (3) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการมีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา และการดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ คั่น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

เมื่อพิจารณาพบว่า กฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อการยึด หรืออายัดทรัพย์สินไว้เช่นเดียวกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากเป็นการทุจริตที่มีการดำเนินการทางผิดวินัย การติดตามเอาทรัพย์สินคืนก็จะใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในการเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดคืนรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและไม่ได้กำหนดให้มีวิธีในการเฝ้าระวังหรือตรวจสอบทางการเงินกับธนาคารเกี่ยวกับเส้นทางการเงินที่จะต้องมีการแจ้งเดือนก่อนการกระทำผิด หรือติดตามเส้นทางการเงินที่กระทำผิดแล้วทั้งภายในและภายนอกประเทศไว้ ทำให้ยากต่อการนำทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดมาคืนแก่รัฐ อีกเช่นกัน

นอกจากนี้ก็ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดที่จะใช้ในการติดตามทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริตด้วยการขอความร่วมมือกับภาคีสมาชิกตามอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริตและอนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 25 (2) และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ยังไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตคืนให้กับรัฐ แต่ต้องอาศัยอำนาจของศาลในการพิจารณาและวินิจฉัย ให้รับทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

จากทฤษฎีทางกฎหมายตามแนวคิดของนิติรัฐ เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเอง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใด ๆ จะต้องกระทำตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ กล่าวคือ การกระทำใด ๆ ในกิจกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องกระทำการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ หากการกระทำใด ๆ ที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ ก็เป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย ฉะนั้นในกระบวนการทางกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตจะต้องมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนกระบวนการที่ชัดเจน และขั้นตอนกระบวนการดังกล่าวก็ไม่ควรกำหนดไว้ให้มากมายและสลับซับซ้อนมากเกินไป

จากการศึกษาอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ข้อ 54 ได้กำหนดกลไกเพื่อการติดตามเอาทรัพย์สินนั้นกลับคืน โดยความร่วมมือระหว่างประเทศในการริบทรัพย์สิน ประเทศภาคีแต่ละประเทศ เพื่อที่จะจัดให้มีการช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกันตามความในข้อ 55 ของอนุสัญญานี้ เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้ได้มาจากการกระทำความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้ พึงดำเนินการดังต่อไปนี้ โนสอดคล้องกับกฎหมายภายในของประเทศตน ดังนี้

(1) ดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศตนจัดการให้เป็นไปตามคำสั่งศาลของประเทศภาคีอีกประเทศหนึ่งที่ได้รับทรัพย์สินนั้น

(2) ดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องของประเทศตน ในกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจ ให้ออกคำสั่งริบทรัพย์สินดังกล่าวซึ่งมีที่มาจากในต่างประเทศนั้น โดยการวินิจฉัยชี้ขาดความผิดฐานฟอกเงินหรือความผิดอื่นซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของประเทศตน หรือโดยหลักเกณฑ์วิธีการประการอื่นที่กระทำได้ภายใต้กฎหมายภายในของประเทศตนนั้น และ

(3) พิจารณาดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้มีการริบทรัพย์สินดังกล่าวได้ในกรณีที่ไม่มีมาตรการทางอาญาในคดีนั้นเนื่องจากผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย หลบหนี หรือไม่ได้ตัวมาอันทำให้ไม่อาจฟ้องร้องดำเนินคดีนั้นได้ หรือเนื่องด้วยเหตุผล

ตัวอย่างคดีที่มีปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนกระบวนการในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตเงินจากจัดโครงการสัมมนา ที่ไม่สามารถเรียกทรัพย์สินคืนได้ เนื่องจากมีความซ้ำซ้อนกันในกระบวนการตรวจสอบเรื่องเดียวกันแต่ใช้กฎหมายคนละฉบับ เมื่อไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง จึงเป็นเหตุให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามคดีหมายเลขแดงที่ อ.114/2554 ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ขออนุมัติยืมเงินทดลองจ่ายจำนวน 50,000 บาท เพื่อนำไปใช้ในการจัดสัมมนาและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อนุมัติให้ใช้งบกลางในการจัดสัมมนาดังกล่าวแล้ว ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินของ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้วมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เรียกเงินคืนจากการเบิกจ่ายเงินตรงจ่ายดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่า กรณีดังกล่าวไม่ใช่เป็นการจ่ายเงินยืมตรงจ่ายให้กับพนักงานเพื่อกิจการภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการได้สอบสวนแล้วมีความเห็นให้ยกเว้นโทษทางวินัย เนื่องจากมิได้มีเจตนาที่จะกระทำผิด แต่ให้เรียกเงินตรงจ่ายคืนจากผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย จึงได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินตามที่รับไป ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งดังกล่าวจึงยื่นอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วมีความเห็นยืนตามความเห็นเดิมและได้มีหนังสือแจ้งให้ ผู้ฟ้องคดีนำเงินจำนวน 50,000 บาท คืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำวินิจฉัยดังกล่าว แต่เห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้คืนเงินดังกล่าว เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินตรงจ่ายที่ยืมไปเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามมาตรา 44 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาอันมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำการยืมเงินตรงจ่ายไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืน จากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นทำการสอบสวน ตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก่อนแล้วจึงจะทำการวินิจฉัยและ ออกคำสั่งได้ เมื่อกรณีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกคำสั่ง ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินยืมตรงจ่ายที่ยืมไป โดยมิได้ดำเนินการตามนัยดังกล่าวแล้ว แต่ได้นำผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งเป็นคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายคนละฉบับและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันมาเป็นเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการออกคำสั่งไปโดยมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน

หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจากข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีตามหลักนิติรัฐแล้วพบว่าในปัจจุบันหลังจากที่ได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้หลักนิติรัฐที่ได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้ว ประเทศไทยก็ยังคงประสบปัญหาในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนกระบวนการในการปราบปรามการทุจริตและการเรียกทรัพย์สินคืนให้กับรัฐ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้ว มีอำนาจที่จำกัดมาก เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการในเรื่องทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตให้จบสิ้นกระบวนการได้ด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อยึด หรืออายัดได้ จึงมีผลทำให้การดำเนินการของทั้งกระบวนการเกิดความล่าช้า และมีคดีค้างค้ำจำนวนมาก จึงไม่สามารถที่จะติดตามเอาทรัพย์สินคืนให้กับรัฐได้

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเรียกทรัพย์สินคืนดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งการเรียกเงินคืนรัฐ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการตามกฎหมาย ตามคดีหมายเลขแดงที่ อ. 114/2554 และ ยังมีกรณีข้อเท็จจริงจากการรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดเผยว่า จากสถิติคดีอาญาที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการเรื่องร้องทุกข์กล่าวโทษเรื่องการทุจริตข้ามชาติที่ได้มีการติดตามเรียกทรัพย์สินคืนได้น้อยมากเมื่อเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในการปราบปรามการทุจริตไม่มีอำนาจในการติดตามเอาทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตคืนจากการทุจริตข้ามชาติด้วยการนำทรัพย์สินดังกล่าวออกไปนอกประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้การบัญญัติกฎหมายในเรื่องการต่อต้านการทุจริตข้ามชาติต้องกำหนดให้สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต เนื่องจากประเทศไทยได้สมัครเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาดังกล่าวแล้ว

จากที่กล่าวมาข้างต้น มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรื่องทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินคืนรัฐ จึงยังไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐและอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต

4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาคะบวนการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบัน ไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ

แนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตรวมทั้งการติดตามทรัพย์สินคืนรัฐ ที่เป็นการกระทำทุจริตในลักษณะข้ามชาตินั้น ควรมีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันกับกฎหมายในการต่อต้านการทุจริต

จากการศึกษาอนุสัญญาระหว่างประเทศ ปรากฏว่า อนุสัญญาขององค์การเพื่อความ ร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ ในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ ข้อ 8 ได้กำหนดในเรื่องเอกสารหลักฐานทางบัญชีไว้ดังนี้

1. เพื่อให้การปราบปรามการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เป็นไปอย่าง มีประสิทธิภาพประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงจัดให้มีมาตรการที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายและ ข้อบังคับของประเทศนั้นเกี่ยวกับการเก็บรักษาสมุดบัญชีและบันทึกหลักฐาน การเปิดเผยเอกสาร บัญชีการเงินและมาตรฐานการจัดทำและการตรวจสอบบัญชีนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้มีการจัดทำบัญชี เทียม การจัดทำสมุดเอกสารหลักฐานเทียม หรือการจัดทำหลักฐานทางธุรกิจที่ไม่ถูกต้อง การจัดทำ บันทึกหลักฐานการจ่ายที่ไม่มีการจ่ายจริง และการจัดทำหลักฐานการเป็นหนี้ความรับผิดชอบโดยที่ไม่มี หนี้อยู่จริงนั้น ตลอดจนการใช้เอกสารหลักฐานที่เป็นเท็จโดยบริษัทซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย และข้อบังคับดังกล่าว ซึ่งเป็นการกระทำที่มุ่งหมายในการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเพื่อปิดบังซ่อนเร้นการให้สินบนดังกล่าวนี้

2. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงจัดให้มีมาตรการลงโทษทางอาญา ทางปกครอง หรือ ทางแพ่ง ที่มีประสิทธิภาพ ได้สัดส่วนที่เหมาะสมและมีผลในทางยับยั้งการทำความผิด สำหรับการฝ่าฝืนและการทำเอกสารหลักฐานอันเป็นเท็จเกี่ยวกับสมุดเอกสาร บันทึกหลักฐาน เอกสาร ทางบัญชี และบัญชีการเงินของบริษัทดังกล่าวนี้

จากการศึกษาอนุสัญญาขององค์การเพื่อความ ร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ ข้อ 9 ได้กำหนดการช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกันไว้ดังนี้

1. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงจัดให้มีการช่วยเหลือในทางกฎหมายที่ทันท่วงทีและมี ประสิทธิภาพให้แก่ประเทศภาคีประเทศอื่น เพื่อการสอบสวนและการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับ ความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ และเพื่อการดำเนินคดีที่มีใช้ในทางอาญาต่อ นิบุคคลตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญา ทั้งนี้ เท่าที่เป็นไปได้มากที่สุดภายใต้กฎหมายของประเทศที่

จัดการช่วยเหลือดังกล่าว สนธิสัญญาและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องนั้น ประเทศภาคีที่ถูกร้องขอ พึงแจ้งไปยังประเทศภาคีที่ร้องขอได้ทราบ โดยไม่ชักช้าเกี่ยวกับข้อมูลหรือเอกสารที่ต้องการ เพิ่มเติมเพื่อใช้ดำเนินการตามคำร้องขอให้ช่วยเหลือนั้น ตลอดจนสถานะและผลของคำร้องขอ ให้ช่วยเหลือดังกล่าวเมื่อประเทศภาคีที่ร้องขอประสงค์จะทราบ

2. หากประเทศภาคีได้กำหนดเงื่อนไขในการช่วยเหลือทางกฎหมายนั้นว่าจะต้องเป็น กรณีที่เป็นความผิดทั้งตามกฎหมายของประเทศนั้นและของประเทศภาคีที่ร้องขอความช่วยเหลือ นั้นด้วยแล้ว ให้ถือว่ากรณีนั้นเข้าข่ายเป็นความผิดทั้งตามกฎหมายของประเทศนั้นและของประเทศ ภาคีที่ร้องขอความช่วยเหลือหากว่าเป็นความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้

3. ประเทศภาคีไม่พึงปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีอาญาแก่ ประเทศอื่นในขอบเขตที่ระบุไว้ในอนุสัญญาเพียงเพราะเหตุผลว่าเป็นความลับทางราชการ

จากการศึกษาอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ข้อ 43 ได้กำหนดความร่วมมือระหว่างประเทศไว้ดังนี้

1. ประเทศภาคีพึงให้ความร่วมมือกันในคดีอาญา โดยสอดคล้องกับความในข้อ 44-50 ของอนุสัญญาฉบับนี้ ในกรณีที่สมควรและสอดคล้องกับระบบกฎหมายภายในของประเทศนั้น ประเทศภาคีทั้งหลายพึงพิจารณาให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการสอบสวนและการดำเนินคดี ในคดีทางแพ่งและทางปกครองเกี่ยวกับการทุจริตนั้นด้วย

2. ในเรื่องของความร่วมมือระหว่างประเทศ เมื่อใดก็ตามที่มีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขว่า จะให้ความร่วมมือระหว่างประเทศได้ต่อเมื่อการกระทำความคิดนั้นเป็นความผิดทางอาญาตาม กฎหมายของทั้งประเทศที่ร้องขอและประเทศที่ถูกร้องขอนั้นแล้ว ก็ให้ถือว่ากรณีเป็นไปตาม เงื่อนไขนั้นแล้วโดยไม่คำนึงถึงว่ากฎหมายของประเทศที่ถูกร้องขอได้กำหนดความผิดนั้นไว้ใน ประเภทเดียวกันหรือใช้ชื่อเรียกของฐานความผิดเป็นอย่างเดียวกันกับตามกฎหมายของประเทศที่ ร้องขอนั้นหรือไม่ เพียงแต่ว่าการกระทำอันเป็นความผิดดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นความผิดทางอาญา ตามกฎหมายของทั้งสองประเทศนั้น

จากการศึกษาอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ข้อ 53 ได้กำหนดมาตรการเพื่อการติดตามเอาทรัพย์สินนั้นกลับคืนโดยตรงว่า ประเทศภาคีแต่ละประเทศ โดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในของประเทศนั้น พึงดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้ประเทศภาคีอีกประเทศหนึ่งมีสิทธิ ดำเนินการฟ้องร้องคดีแพ่งในศาลของประเทศตนเพื่อรับรองสิทธิหรือความเป็นเจ้าของใน ทรัพย์สินที่มีผู้ได้มาจากการกระทำความคิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้

2. ดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้ศาลของประเทศตนออกคำสั่งไปยังบุคคลที่กระทำความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ประเทศภาคีอีกประเทศหนึ่งซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดนั้น และ

3. ดำเนินมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวเพื่ออนุญาตให้ศาลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องของประเทศตน เมื่อจะต้องวินิจฉัยในการริบทรัพย์สินนั้น ได้รับรู้การอ้างสิทธิของประเทศภาคีอีกประเทศหนึ่งในฐานะเป็นเจ้าของโดยชอบในทรัพย์สินที่มีผู้ได้มาจากการกระทำผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้

จากการศึกษาการอนุสัญญาระหว่างประเทศแล้ว เห็นควรให้แก้ไขกฎหมายทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้มีมาตรการที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการเก็บรักษาสมุดบัญชีและบันทึกหลักฐาน การเปิดเผยเอกสารบัญชีการเงินและมาตรฐานการจัดทำและการตรวจสอบบัญชี เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการจัดทำบัญชีเทียม การจัดทำสมุดเอกสารหลักฐานเทียม หรือการจัดทำหลักฐานทางธุรกิจที่ไม่ถูกต้อง การจัดทำบันทึกหลักฐานการจ่ายที่ไม่มีการจ่ายจริง และการจัดทำหลักฐานการเป็นหนี้ความรับผิดโดยที่ไม่มีหนี้จริงนั้น ตลอดจนการใช้เอกสารหลักฐานที่เป็นเท็จโดยบริษัทซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและข้อบังคับดังกล่าว ซึ่งเป็นการกระทำที่มุ่งหมายในการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเพื่อปิดบังซ่อนเร้นการให้สินบนดังกล่าวนั้น และกำหนดให้มีมาตรการลงโทษทางอาญา ทางปกครอง หรือทางแพ่งที่มีประสิทธิภาพได้สัดส่วนที่เหมาะสมและมีผลในทางยับยั้งการทำความผิด สำหรับการฝ่าฝืนและการทำเอกสารหลักฐานอันเป็นเท็จเกี่ยวกับสมุดเอกสาร บันทึกหลักฐาน เอกสารทางบัญชี และบัญชีการเงินของบริษัทดังกล่าวนั้น นอกจากนี้ ยังมีหลักการทางนิติบัญชีศาสตร์เป็นศาสตร์ที่มีหลักเกณฑ์ทางบัญชี เพื่อชี้แจงความผิด อันมีผลมาจากสิ่งที่เกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการโต้แย้งหรือข้อพิพาททางกฎหมายที่จะใช้ในชั้นศาลในเรื่องคดีนี้ อรรถกถารหรือการทุจริตทางการเงิน และการบัญชี นับเป็นหลักการทางวิชาการสำคัญประการหนึ่งที่จะนำมาใช้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทางบัญชี ทั้งกรณีมีเหตุสงสัยว่ามีการกระทำผิดและการตรวจสอบในกรณีที่ความผิดเกิดขึ้นแล้ว

สรุปได้ว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันการตามกฎหมายที่ใช้ในการต่อต้านการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและเรียกทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตของเจ้าหน้าที่คืนให้กับรัฐ จากการศึกษาในครั้งนี้ จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยการบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการให้อำนาจหน้าที่กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการเกี่ยวกับการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาได้ในทุกกรณีที่กล่าวหา และกำหนดให้มีวิธีการเฝ้าระวังหรือตรวจสอบทางการเงินกับธนาคารเกี่ยวกับเส้นทางการเงินที่จะต้องมีการแจ้งเตือนก่อนการกระทำผิด หรือติดตามเส้นทางการเงินที่กระทำผิดแล้วทั้งภายในและภายนอกประเทศไว้เพื่อการติดตามเอาทรัพย์สินคืนให้กับรัฐ โดยความร่วมมือระหว่างประเทศ และให้กำหนดเป็นข้อบังคับเกี่ยวกับการเก็บรักษาสมุดบัญชีและบันทึกหลักฐาน การเปิดเผยเอกสารบัญชีการเงินและมาตรฐานการจัดทำและการตรวจสอบบัญชี

#### 4.3 ปัญหาสิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตมีระยะเวลาที่น้อยเกินไปและแนวทางแก้ไข

4.3.1 ปัญหาสิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตมีระยะเวลาที่น้อยเกินไป

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวด 3 ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้กำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้เช่นกัน และได้กำหนดไว้ด้วยว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 75 ได้กำหนดไว้ว่า การกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายยผิดปกติ ให้ผู้กล่าวหาดำเนินการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหายังดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่าพฤติการณ์หรือเรื่องดังกล่าวหานั้นเข้าหลักเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย และในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินห้าปีแล้ว ห้ามมิให้มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นตามวรรคหนึ่งอีก แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้ว

หรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นร้ายวย ผิดปกติขึ้นได้สวนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี และการกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84 ได้กำหนดไว้ว่าภายใต้ บังคับมาตรา 19 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี และภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอายุความ ในกรณีที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเกินห้าปีแล้ว ย่อมไม่เป็นการ ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุ อันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำผิดขึ้นได้สวนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี นอกจากนี้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารใน การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ตามมาตรา 26 (4) ว่า ห้ามมิให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับหรือพิจารณาเรื่องที่ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่าห้าปี และมาตรา 27 (2) ได้กำหนดไว้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่รับ หรือสั่งจำหน่ายเรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหาและเป็น เรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และมาตรา 50 ได้กำหนดไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับไว้พิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่นไม่เกินห้าปี นอกจากตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจ ดำเนินการต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจาก การเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือวันที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นในกรณีที่มีการกล่าวหาเมื่อ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคดีเป็นจำนวนมากทำให้การดำเนินการได้สวนเกิดความล่าช้า เนื่องจากการปฏิบัติงานผู้เขียน ได้มีโอกาสทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. และมีการประสานงานรับเรื่อง หรือ ส่งเรื่องร้องเรียนระหว่างหน่วยงานในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ พบว่าในการใช้ สิทธิของผู้กล่าวหาในบางเรื่อง การใช้สิทธิในการกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาที่กระทำผิดกรณีทุจริต พ้นระยะเวลาที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษแล้ว และเป็นกรณีการกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิ

ในการกล่าวหาบ่อยเกินไป อันเนื่องมาจากกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินห้าปีแล้ว ห้ามมิให้มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีก แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้ว หรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำความผิดขึ้นได้ ส่วนนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่ง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ถ้าผู้กล่าวหาจะใช้สิทธิในการกล่าวหาเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หากเลยระยะเวลาห้าปีไปแล้วก็ไม่สามารถใช้สิทธิกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้วแต่กรณีได้ เว้นแต่เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำความผิดขึ้นได้

จากการศึกษาทฤษฎีเรื่องเกี่ยวกับสิทธิ ได้มีการให้ความหมายไว้ว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เขามีสิทธิในที่ดินแปลงนี้ สิทธิ (กฎ) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้กระทำการใด ๆ โดยสุจริตได้อย่างอิสระ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของคนอื่น สิทธิ ตามความเห็นของศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย คือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ซึ่งหมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์ที่คุ้มครอง คือ คุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิรวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย สิทธิในการกล่าวหา หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรองให้กระทำได้ในการกล่าวหาผู้อื่น ซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาที่ได้กระทำความผิดตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ และ Status Negatives หรือ Negative Status หมายถึง กลุ่มของสิทธิและเสรีภาพที่ใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องปราศจากการเข้ามาแทรกแซงใด ๆ ของรัฐ การใช้สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้เป็นเรื่องที่บุคคลสามารถดำเนินการไปโดยรัฐ ไม่จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการใด ๆ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ปฏิเสธอำนาจรัฐ สิทธิและเสรีภาพในกลุ่มนี้แสดงออกมาในรูปของสิทธิในการป้องกัน (Abwehrrechte) อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลต่อการแทรกแซงของรัฐ หรือการละเมิดของรัฐ จากสิทธิในการป้องกันของบุคคลดังกล่าวนี้ บุคคลอาจเรียกร้องให้มีการแก้ไขเยียวยาจากรัฐได้ ในกรณีที่มีการแทรกแซงหรือมีการละเมิดจากรัฐหรืออาจเรียกร้องให้รัฐละเว้นจากการกระทำความผิดได้ ตัวอย่างของสิทธิในกลุ่ม Status Negatives เช่น สิทธิในความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ซึ่งสิทธิในการกล่าวหาที่เป็น Status Negatives อันเป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ประชาชนต้องมีสิทธิในการร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐ หากพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการทุจริตและประพฤติมิชอบ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับทฤษฎีเรื่องของสิทธิและเสรีภาพ พบว่า การใช้สิทธิในการกล่าวหาเป็นการใช้สิทธิในเรื่องที่เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรองให้กระทำได้ และเป็นสิทธิที่เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง มิให้มีการละเมิดสิทธิกล่าวคือ ทรัพย์สินที่ถูกเจ้าหน้าที่กระทำทุจริต ผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะเรียกคืนได้ แต่อย่างไรก็ตามหากกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาไว้ หากกำหนดระยะเวลาน้อยเกินไป ก็จะเป็นการกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาที่ไม่เหมาะสม แต่ในความเป็นจริงแล้ว กฎหมายน่าจะบัญญัติให้คุ้มครองประโยชน์ของประชาชน หากมีการละเมิดสิทธิแล้วก็ควรกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาที่ยาวพอสมควร การบัญญัติกฎหมายที่จำกัดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาไว้เพียงห้าปีภายหลังจากที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ้นจากตำแหน่งไปแล้วจึงเป็นการขัดกับเรื่องของสิทธิที่กฎหมายคุ้มครองไว้

จากที่กล่าวมาข้างต้น ในการกระทำผิดกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบมีการกำหนดระยะเวลาในการกล่าวหาเพื่อให้ผู้มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้น้อยเกินไปทำให้ผู้กระทำไม่เกรงกลัวต่อการกระทำผิด โดยได้กำหนดระยะเวลาในการกล่าวหากรณีทุจริตและประพฤติมิชอบเมื่อผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดในการทุจริตแล้วให้ดำเนินการในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี อันเป็นการกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาผู้ที่กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ไม่เหมาะสม และไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศด้วยที่ได้กำหนดให้ระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหานานพอสมควร จึงเป็นช่องทางให้ผู้กระทำผิดหาทางออกด้วยการกระทำต่าง ๆ เพื่อให้พ้นผิดได้ จึงทำให้การปราบปรามการทุจริต ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาสิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตมีระยะเวลาน้อยเกินไป

แนวทางในการเสนอแนะเรื่องสิทธิการกล่าวหาในการดำเนินการกับผู้ถูกกล่าวหาที่กระทำผิดกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบควรกำหนดระยะเวลานานพอสมควร กล่าวคือ เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยการบัญญัติเพิ่มเติมให้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาไม่เกินสิบปีนับแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต ข้อ 7 ได้กำหนดเรื่องการกำหนดระยะเวลาไว้ดังนี้

1. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงกำหนดให้มีในกฎหมายภายในของประเทศตน สำหรับการดำเนินคดีเพื่อการชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้นว่าจะต้องอยู่ภายใต้กำหนดอายุความ ซึ่งต้องกำหนดให้ไม่น้อยกว่าสามปีนับจากวันที่บุคคลที่ได้รับความเสียหายได้รู้หรือควรรู้ตามสมควรว่ามีความเสียหายนั้นเกิดขึ้นหรือการกระทำทุจริตนั้นได้มีการกระทำขึ้นและได้รู้หรือควรรู้ตามสมควรถึงตัวบุคคลผู้จะต้องรับผิดชอบในการนั้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีดังกล่าวจะต้องไม่ดำเนินการภายหลังกำหนดอายุความซึ่งต้องกำหนดไม่น้อยกว่าสิบปีนับจากวันที่มีการกระทำทุจริตนั้น

2. กฎหมายของประเทศภาคีซึ่งกำหนดให้มีการชะลอหรือระงับการฟ้องคดีของอายุความนั้น พึงนำมาใช้กับกำหนดอายุความตามวรรค 1 ในกรณีที่เหมาะสม

อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ข้อ 29 ได้กำหนดบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอายุความไว้ว่า ประเทศภาคีแต่ละประเทศ ในกรณีที่เหมาะสม พึงกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระยะเวลาของอายุความภายใต้กฎหมายภายในของประเทศนั้นในเรื่องเกี่ยวกับการฟ้องร้องดำเนินคดีสำหรับความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้ให้ยาวพอสมควร และพึงกำหนดให้มีระยะเวลาของอายุความยาวยิ่งขึ้นหรือกำหนดให้อายุความนั้นระงับการฟ้องคดีในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้นได้หลบหนีกระบวนการยุติธรรม

อนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ ข้อ 6 ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาการใช้สิทธิกล่าวหาไว้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยอายุความที่ใช้บังคับสำหรับความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศนั้น พึงมีกำหนดระยะเวลายาวพอสมควรให้สามารถทำการสอบสวนและการฟ้องร้องดำเนินคดีนั้นได้

จากการศึกษาอนุสัญญาระหว่างประเทศในการใช้สิทธิกล่าวหาหรือการฟ้องร้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตทั้งอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต และอนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ ต่างก็มีข้อสัญญาว่า ประเทศภาคีแต่ละประเทศ ในกรณีที่เหมาะสม พึงกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระยะเวลาในการใช้สิทธิในการกล่าวหาไว้ภายใต้กฎหมายภายในของประเทศนั้นในเรื่องเกี่ยวกับการฟ้องร้องดำเนินคดีสำหรับความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้ให้ยาวพอสมควร และพึงกำหนดให้มีระยะเวลาการใช้สิทธิกล่าวหาที่ยาวยิ่งขึ้นหรือกำหนดให้ระยะเวลาการใช้สิทธิกล่าวหาที่ระงับการฟ้องคดีในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้น

ได้หลบหนีกระบวนการยุติธรรม และการดำเนินคดีกระทำการทุจริตจะต้องไม่ดำเนินการภายหลัง กำหนดอายุความซึ่งต้องกำหนดไม่น้อยกว่าสิบปีนับจากวันที่มีการกระทำทุจริตนั้น

สรุปได้ว่า แนวทางในการใช้สิทธิในการกล่าวหาผู้กระทำความผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการ ดำเนินการ ใต้สวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตมีระยะเวลาที่น้อยเกินไป จากการศึกษาในครั้งนี้ เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยการบัญญัติเพิ่มเติมให้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิกล่าวหาจากไม่เกินห้าปี เป็นไม่เกินสิบปีนับแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

#### 4.4 ปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และแนวทางแก้ไข

4.4.1 ปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในสภาพการณ์ปัจจุบันจำนวนประชากรเพิ่มสูงมากขึ้น ผู้มีหน้าที่ในการบัญญัติ กฎหมายก็จะต้องดำเนินการบัญญัติกฎหมายให้ทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ประชาชน ก็จะต้องคืนรนเพื่อให้อยู่ในสังคมได้ แต่สิ่งหนึ่งที่มักจะเปลี่ยนไปพร้อมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน คือ คุณธรรมและจริยธรรม แม้ว่าจะมีการปลูกฝังมาจากครอบครัวแล้ว เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ความมีคุณธรรมและจริยธรรมก็เปลี่ยนไปด้วย

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) มาตรา 19 (7) และ (13) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล คุณธรรมและ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้าง ทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคล มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่าย บริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 51 วรรคสอง ได้กำหนดให้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่ในเรื่อง การเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรม ได้แก่ จัดให้มีหรือให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในการศึกษา อบรมและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต และเพื่อประโยชน์ในการ ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้สำนักงานหรือและทำความเข้าใจและความตกลงร่วมกันกับสำนักงาน ป.ป.ช.และ รัฐบาลได้มีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยจัดทำเป็นยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วย

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2551 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐนำแนวทางและมาตรการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปใช้เป็นกรอบทิศทาง การประสานความร่วมมือในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 1 : เสริมสร้างจิตสำนึก ค่านิยม ให้หน่วยงานภาครัฐบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

ยุทธศาสตร์ที่ 2 : บูรณาการหน่วยงานทุกภาคส่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 : เสริมสร้างความเข้มแข็งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 : พัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรมและจริยธรรมนั้น ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ อาจเป็นเพราะว่า เรื่องของคุณธรรมและจริยธรรมได้มีการสั่งสอนกันมาจากรอบครัวตั้งแต่ในวัยเด็กแล้ว รวมทั้งได้มีการเรียนรู้ในชีวิตประจำวัน จึงพอจะอนุมานได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปแล้วเป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับประชาชน และเพื่อให้ประชาชนไว้วางใจ แต่อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงแล้วก็ยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนที่ถือว่าเป็นส่วนน้อยยังพบว่าเป็นคนขาดคุณธรรม และจริยธรรม และได้กระทำการทุจริตจนมีการใช้สิทธิในการร้องเรียนกล่าวหาไปยังผู้มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดเป็นมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรมและจริยธรรมและมีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ได้กระทำความผิดกรณีทุจริตดังกล่าวไว้ และข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งคือ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ก็มีการเปลี่ยนนโยบาย การดำเนินการตามนโยบายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็มีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังนั้น ในทางปฏิบัติการดำเนินการเรื่องการสร้างคุณธรรมและจริยธรรมจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่มั่นคงแน่นอน และไม่สามารถดำเนินการได้ในทุกหน่วยงานประกอบกับบางหน่วยงานของรัฐ ยังไม่มีมาตรการบังคับเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติตาม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรม จริยธรรม และสภาพปัญหาการขาดคุณธรรม จริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบันนับว่าน่าจะมีมากขึ้นเรื่อย ๆ

อันเนื่องมาจากความเจริญเติบโตทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สนใจที่จะปฏิบัติตนให้เป็นคนที่มีคุณธรรม จริยธรรมได้ และไม่เป็นแบบอย่างที่ดีให้กับสังคม

จากการศึกษา พบว่าแม้ว่ากฎหมายจะได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล คุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ในทางปฏิบัติแล้วการใช้อำนาจทางกฎหมายดังกล่าว เป็นไปได้ยากเนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดโทษไว้แต่ประการใด เพียงแต่ให้อำนาจหน้าที่เพื่อให้การดำเนินการกำกับ ดูแล เรื่องคุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรม จริยธรรม และปราศจากการทุจริต

เมื่อเปรียบเทียบข้อเท็จจริง และกฎหมายแล้ว พบว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว จากข้อเท็จจริงจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน และการดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง ตลอดจนไม่มีการดำเนินการให้ทั่วถึงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน

จากทฤษฎี นิติรัฐ คือรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเอง ความคิดเรื่องนิติรัฐ เป็นความคิดของประชาชนที่ฝึกฝนในสิทธิปัจเจกนิยม และรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐนี้ จะต้องมีบทบัญญัติในประการที่สำคัญถึงเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกาย ในทรัพย์สิน ในการทำสัญญา และในการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ หลักนิติรัฐ มีหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการกระทำทางปกครอง คือ หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ เป็นหลักในทางกฎหมายที่กำหนดว่าปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐย่อมสามารถเชื่อมั่นในความคงอยู่สำหรับการตัดสินใจใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความเชื่อมั่นดังกล่าวนั้นจะต้องได้รับการคุ้มครอง และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งประโยชน์สาธารณะเป็นองค์ประกอบประการสำคัญที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องเป็น ไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นหลักการที่อธิบายได้จากการยอมรับการปกครองในระบบประชาธิปไตย การกระทำทั้งหลายขององค์กรรัฐย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน และตามทฤษฎีหลักการควบคุมฝ่ายปกครองโดยการควบคุมเหนือบุคคล เป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อการควบคุมเหนือการกระทำ การควบคุมเหนือบุคคลเป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่ทำให้การควบคุมเหนือการกระทำสามารถบรรลุความมุ่งหมายของผู้มีอำนาจในการควบคุมได้ ในส่วนของการควบคุมเหนือบุคคลนั้นยังอาจแบ่งแยกออกเป็นการควบคุมเหนือบุคคลโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองกับการควบคุม

เหนือบุคคลโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองการควบคุมเหนือตัวบุคคลตามหลักการกระจายอำนาจ หรือหลักการกำกับดูแลในส่วนของการควบคุมเหนือตัวบุคคลตามหลักการรวมอำนาจ ซึ่งเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจากข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับทฤษฎีหลักนิติรัฐ หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแล้ว พบว่ากฎหมายได้กำหนดเกี่ยวกับการควบคุมทางปกครองไว้โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล จะเห็นได้จาก กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล คุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อันเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ในข้อเท็จจริงแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระ ในการควบคุมฝ่ายปกครองแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเป็นการควบคุมเหนือบุคคลโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง การกำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมทางปกครอง จึงเห็นควรให้มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมไว้โดยตรงเพื่อแก้ไขให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานที่มีการควบคุมเหนือบุคคลโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่อ และในหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ กับหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนจะต้องมีคุณธรรมและจริยธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต จึงจะทำให้การดำเนินการเป็นไปตามหลักสองประการดังกล่าวได้ แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมไว้ให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ มีเพียงบางเรื่องที่เกี่ยวข้อง เช่น ในเรื่องการรับทรัพย์สินจากบุคคลภายนอก ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 จึงจำเป็นจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม เพื่อที่จะให้เป็นหลักประกันให้กับประชาชนได้ ดังนั้นกฎหมายที่มีอยู่จึงไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการกระทำทางปกครอง

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ไม่มีกฎหมายบัญญัติใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสริมสร้างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรม และจริยธรรม ที่เป็นแบบอย่างให้กับสังคมไทย และทำให้คนต่างชาติไม่เชื่อมั่นว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐของไทยมีคุณธรรมและจริยธรรม อันจะก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตกันต่อไป

#### 4.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แนวทางในการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรม ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเห็นควรให้มีการบัญญัติเป็นประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์มาตรฐานพฤติกรรมจริยธรรมเพิ่มเติม โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

จากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงกำหนดหลักเกณฑ์และจำนวนสินทรัพย์หรือประโยชน์อื่นใดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับจากบุคคลได้โดยธรรมจรรยาไว้ว่า ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลนอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาตามที่กำหนดไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาได้ดังต่อไปนี้

- (1) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวนที่เหมาะสมตามฐานานุรูป
- (2) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติมีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาสไม่เกินสามพันบาท
- (3) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป

มาตรา 103/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) ได้กำหนดไว้ว่าบรรดาความผิดที่บัญญัติไว้ในหมวด 9 เรื่อง การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งรวมถึงความผิดในเรื่องรับทรัพย์สินที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดตามมาตรา 103 ให้ถือเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

จากการศึกษาประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 นี้ เป็นมาตรฐานพฤติกรรมจริยธรรมประการหนึ่งของมาตรฐานพฤติกรรมจริยธรรมในเรื่องรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น

จากการศึกษาสำหรับข้าราชการฝ่ายบริหารระดับหน่วยงานของสหรัฐอเมริกาที่ข้าราชการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการทั้งที่เป็นหลักการทั่วไปและมาตรฐานจริยธรรมที่เฉพาะ จะทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในความซื่อสัตย์ สุจริต ของโครงการหรือแผนปฏิบัติการของรัฐบาล ดังนี้

มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 1 การรับของขวัญจากแหล่งภายนอก

มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 2 การให้หรือรับของขวัญระหว่างข้าราชการด้วยกัน

มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 3 ความขัดแย้งในผลประโยชน์ทางการเงิน

มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 4 ความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 5 การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบ

มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 6 การทำกิจกรรมภายนอกองค์กร

มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 7 การเปิดเผยสถานะทางการเงิน

มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 8 การแสวงหาตำแหน่งงานอื่น ๆ

มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 9 การแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน

มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 10 การเป็นผู้รับเหมาในสถานที่ทำงาน

มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 11 การเป็นตัวแทนของหน่วยงานของรัฐและศาล

มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 12 การเพิ่มเงินเดือน

มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 13 บันทึกและจดหมายเพื่อให้คำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการ และการแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ

มาตรฐานจริยธรรม ข้อ 14 ภายหลังการออกจากงาน

จากการศึกษาของมาเลเซีย เป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมและสนับสนุนด้านคุณธรรมจริยธรรมในทุกระดับของประเทศ โดยรัฐบาลมาเลเซียมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาสังคมแบบองค์รวมไม่เพียงแต่เฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีเท่านั้น แต่ยังเน้นที่การพัฒนาความรู้วัฒนธรรมและจิตวิญญาณควบคู่กันไป ทั้งยังมุ่งการพัฒนาจริยธรรมเพื่อขจัดปัญหาการคอร์รัปชันและการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ถูกต้อง มีการจัดตั้ง Special Cabinet on Government Integrity โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่ดูแลด้านจริยธรรมในการบริหารราชการ และตั้ง Integrity Management Committee (IMC) ในระดับรัฐและเมือง

เพื่อเป็นกลไกของรัฐในการดูแลเรื่องจริยธรรม ภายใต้ค่านิยมหลัก 6 ประการ คือ ความซื่อสัตย์ ความน่าเชื่อถือ ปัญญา ความยุติธรรม ความโปร่งใส และความกตัญญู

จากการศึกษาของรัฐ Nova Scotia ประเทศแคนาดา กำหนดไว้ใน Code of Conduct for Civil Servants ในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกการดำเนินงานของจรรยาข้าราชการไว้ว่า คำประกาศนโยบาย “ข้อบังคับนี้เป็นการกำหนดหลักการอย่างกว้าง ๆ ของคุณค่าพื้นฐานและมาตรฐานความประพฤติ เพื่อให้ข้าราชการ มีมาตรฐานทางจริยธรรมระดับสูง เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อการบริการสาธารณะ” การปฏิบัติตามข้อบังคับนี้เป็นการสนองต่อการสร้างความเชื่อมั่นว่าจะไม่มีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวของข้าราชการกับประโยชน์ของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ยุติธรรมและยึดมั่นในหลักการที่ถูกต้อง แต่อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องสำคัญที่จะทราบว่าข้อบังคับนี้ไม่อาจครอบคลุมการกระทำทั้งหมดที่อาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนได้ ถ้ามีข้อสงสัยใดเกิดขึ้น ควรจะปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการทั่วไปในข้อบังคับนี้ ยิ่งไปกว่านั้น ข้อบังคับนี้จะต้องแปลความตามสภาพแวดล้อมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องนโยบายของส่วนราชการ และข้อห้ามได้มีการตกลงไว้ เพื่อให้เกิดผลในการหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน การปฏิบัติตามนโยบายนี้มีผลกับข้าราชการทุกคนที่อยู่ภายใต้ Civil Service Act และเจ้าหน้าที่อื่นที่รัฐบาลของ Nova Scotia เป็นผู้จ้าง หัวหน้าส่วนราชการ และคณะกรรมการมีความรับผิดชอบต่อการบริหาร ข้อบังคับนี้และจัดทำคู่มือที่จำเป็นในการใช้ ซึ่งรวมถึงการสร้างความมั่นใจว่าข้าราชการได้ทราบความต้องการและวิธีการบังคับใช้ของข้อบังคับนี้ การบ่งชี้ว่าเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนและวิธีการจัดการ กำหนดวิธีการรายงานการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนต่อผู้บังคับบัญชา อภิปรายถึงข้อห้าม หลังการรับราชการในการสัมภาษณ์เพื่อออกจากราชการ (Exit interview) หัวหน้าส่วนราชการ อาจเพิ่มกระบวนการและแนวทางในเรื่องเหล่านี้ให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการควรต้องปรึกษากับ Conflict of Interest Commissioner ในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเรื่องนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลของรัฐ Nova Scotia ประเทศแคนาดา และมาตรฐานพฤติกรรม จริยธรรมสำหรับข้าราชการฝ่ายบริหารระดับหน่วยงานของสหรัฐอเมริกา ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือมาตรฐานจริยธรรมที่เป็นทั่วไปให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติ หากไม่เข้าใจในสาระของบทบัญญัติดังกล่าว ก็มีหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาโดยเฉพาะ และมีการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานเรื่องนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 8 ได้กำหนดประมวลการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ดังนี้

1. เพื่อที่จะปราบปรามการทุจริต ประเทศภาคีแต่ละประเทศ นอกจากโดยประการอื่น ๆ แล้วพึงส่งเสริมความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของประเทศนั้น

2. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศภาคีพึงใช้ความพยายามเพื่อบังคับใช้ประมวลหรือมาตรฐานของการปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างถูกต้อง เทียบตรงและเหมาะสม ทั้งนี้ภายในขอบเขตของระบบทางสถาบันและกฎหมายของประเทศนั้น

3. โดยวัตถุประสงค์ของการดำเนินการตามบทบัญญัติของข้อนี้ ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงปฏิบัติตามบันทึกข้อเสนอแนะขององค์การระดับพหุภาคี ภูมิภาค และระหว่างภูมิภาค ได้แก่ ประมวลระหว่างประเทศว่าด้วยการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอยู่ในภาคผนวกของมติที่ประชุมสมัชชาทั่วไปที่ 51/59 ลงวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1996 ทั้งนี้ในกรณีที่เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้น

4. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงพิจารณากำหนดมาตรการและระบบเพื่อสนับสนุนการรายงานโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกระทำทุจริตนั้นต่อหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่การกระทำทุจริตดังกล่าวได้ปรากฏในความรับรู้จากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของประเทศนั้น

5. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงใช้ความพยายามเพื่อจัดให้มีมาตรการและระบบซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องแสดงต่อหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องกิจกรรมภายนอก การรับจ้างการลงทุน สินทรัพย์ และของขวัญหรือผลประโยชน์จำนวนมาก ซึ่งอาจเกิดความขัดกันแห่งผลประโยชน์ต่องานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น นอกเหนือจากประการอื่น ๆ ที่ต้องแสดง ทั้งนี้ในกรณีที่เหมาะสมและโดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของประเทศนั้น

6. ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงพิจารณาคำนิยามมาตรการทางวินัยและมาตรการอื่น ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืนประมวลหรือมาตรฐานดังกล่าวในข้อนี้ ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของประเทศนั้น

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศได้มีการสร้างมาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมเพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการทั้งที่เป็นหลักการทั่วไปและมาตรฐานจริยธรรมที่เฉพาะจะทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในความซื่อสัตย์ สุจริต ในทุกระดับของข้าราชการ ดังนั้นประเทศไทย จึงควรมีการกำหนดมาตรฐานจริยธรรม เป็นกฎหมายเฉพาะ เพื่อให้ข้าราชการและ

เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนจะต้องมีและพึงปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อป้องกันการทุจริตของ  
ภาครัฐมนตรีกระทรวงในการแก้ไขปัญหาคอร์ปชั่น

สรุปได้ว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาการไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องมาตรฐาน  
พฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการศึกษาในครั้งนี้ เห็นควรให้มีการบัญญัติเป็น  
ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์มาตรฐาน  
พฤติกรรมทางจริยธรรม โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดหลักเกณฑ์  
มาตรฐานพฤติกรรมทางจริยธรรมในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) การแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน
- 2) การเป็นผู้รับเหมาและการจัดซื้อจัดจ้าง
- 3) การเลื่อนเงินเดือน
- 4) การเลื่อนตำแหน่ง
- 5) การแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย